



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Toelichting bij de gewijzigde voorbeeldregeling Melding Vermoeden Misstand

Ter introductie

In 2003 is in de Ambtenarenwet een nieuw artikel opgenomen (*artikel 125 quinquies, vierde lid, en deels een uitwerking van artikel 125, eerste lid onder f, van de Ambtenarenwet*) met de verplichting voor de werkgever om procedurevoorschriften vast te stellen voor het melden van vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar de melder werkzaam is.

In de CAR-UWO is deze verplichting opgenomen in het artikel 15:2 'Klokkenluiders'. In 2003 zag vervolgens de Voorbeeldregeling Klokkenluiders 2003 het licht.

Gemeenten konden ervoor kiezen deze regeling in te voeren voor de eigen gemeente.

Ook werd in 2003 voor de sector gemeenten de Landelijke Klokkenluiders Commissie Gemeenten ingesteld. Deze fungeert als extern meldpunt voor die gemeenten die de Commissie als zodanig aanwijzen.

In 2008 zijn de klokkenluiderregelingen bij de overheid in opdracht van het ministerie van BZK geëvalueerd. Het rapport «Evaluatie klokkenluiderregelingen publieke sector» (Kamerstukken II, 2007/08, 28 844, nr. 13) bevat duidelijke conclusies en verbeterpunten.

Een belangrijke conclusie was dat lang niet alle vermoedens van misstanden worden gemeld. Het rapport noemt verbeterpunten voor de meldingsprocedure en voor de bescherming van de melder. Reden genoeg om de Voorbeeldregeling Klokkenluiders 2003 aan te passen. Ook de regelingen voor de provincies en Rijk zijn naar aanleiding van de evaluatie aangepast.

In de gewijzigde voorbeeldregeling Melding Vermoeden Misstand zijn ten opzichte van de Voorbeeldregeling Klokkenluiders 2003 de volgende zaken aangepast:

- De kring van melders is uitgebreid
- Ook voormalige ambtenaren kunnen een melding doen
- Onder bepaalde voorwaarden kan een melding worden gedaan bij een andere overheidsorganisatie dan waar de ambtenaar werkzaam is
- De bescherming van de melder en van de vertrouwenspersoon is concreet ingevuld

Overigens blijft de structuur ongewijzigd: het gaat om een tweetrapsraket. Een melding wordt in principe eerst intern gedaan. De melder kan hierbij kiezen tussen melden bij zijn leidinggevende of, als hij de melding vertrouwelijk wil doen, bij de vertrouwenspersoon. Zijn identiteit wordt alleen bekendgemaakt als hij daar desgevraagd geen bezwaar tegen heeft.

Als de afdoening van deze melding niet naar tevredenheid verloopt, bijvoorbeeld te lang op zich laat wachten, kan de melding worden gedaan bij het externe meldpunt. Men kan daar ook in eerste instantie heen, als wegens zwaarwegende redenen niet eerst de interne procedure kan worden doorlopen.

Verzekering

De rechtsbijstandsverzekering voor gemeenten wordt uitgebreid met dekking voor rechtskundige bijstaand in bezwaar- en beroepsprocedures die het gevolg zijn van het melden van een vermoeden van een misstand.

De nieuwe regeling is weliswaar uitgebreid met meer bescherming voor de melder, toch kunnen procedures aan de orde komen, bijvoorbeeld over ontslag of disciplinaire maatregelen. De verzekering maakt geen onderdeel uit van de regeling, maar wordt meegenomen in de communicatie over de nieuwe regeling.

Landelijk meldpunt

Naar aanleiding van het evaluatierapport en discussies met de Tweede Kamer heeft BZK onderzocht of er behoefte zou zijn aan een landelijk meldpunt. Daarmee zijn in Vlaanderen en het VK goede ervaringen opgedaan. Een centraal meldpunt bevordert expertise omdat er nu eenmaal veel meer meldingen zullen binnenkomen dan bij de decentrale commissies afzonderlijk. Daarnaast wordt verondersteld dat hierdoor de bekendheid van de klokkenluiderregelingen wordt vergroot. De Stichting van de Arbeid (STAR) en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) is om advies gevraagd. Zij pleiten beide voor één landelijk advies- en verwijspunt klokkenluiden voor zowel de publieke als de private sector. De ROP pleit daarnaast ten behoeve van de overheidssectoren voor een extern centraal meldpunt integriteitschendingen.

In afwachting van de verdere besluitvorming hierover rept de Modelregeling nog steeds over een meldpunt dat gemeenten kunnen benoemen en blijft de Landelijke Klokkenluiders Commissie Gemeenten. Als het landelijk meldpunt een feit is, zal voor de gemeenten dit ook als centraal meldpunt fungeren en wordt de Landelijke Klokkenluiders Commissie Gemeenten ontbonden.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsbepalingen

De definitie van ambtenaar is uitgebreid. Beroep op de regeling staat hiermee ook open voor personen die op andere basis dan aanstelling of arbeidsovereenkomst werkzaam zijn bij de gemeenten, zoals inleenkrachten.

De vertrouwenspersoon is in de gemeenten een bestaand fenomeen. Het gaat hier ook om die bestaande vertrouwenspersoon die conform de lokale regeling bij de gemeente is aangesteld.

Het meldpunt wordt eveneens conform de lokale procedure aangewezen. Van belang is dat dit meldpunt voldoende afstand heeft tot de gemeentelijke organisatie. Het kan immers voorkomen dat een melding wordt gedaan over

gedrag van college of management. Het meldpunt moet zich vrij voelen ongehinderd over de melding te beslissen.

De omschrijving van een misstand is ongewijzigd gebleven. Opgemerkt wordt dat een strafbaar feit uiteraard altijd moet worden gemeld bij politie.

Het gaat om een vermoede misstand in de gemeentelijke organisatie. Die kan zich ook uitstrekken tot andere organisaties, maar dan moet er wel aantoonbaar een band zijn met de gemeente. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de muziekschool of de reinigingsdienst, waar toezicht op wordt gehouden vanuit de gemeente.

Interne meldingsprocedure

Artikel 2 Melding

Het is aan de ambtenaar te bepalen waar hij zijn melding in eerste instantie wil doen. Het zal aan de omstandigheden liggen of dat zijn leidinggevende dan wel de vertrouwenspersoon is.

Het is belangrijk dat hij de melding doet. De gemeente zal in de communicatie over de nieuwe regeling duidelijk moeten zijn in de mogelijkheden.

Een directe melding bij het meldpunt is mogelijk. Dat ligt voor de hand als de melding gaat over bijvoorbeeld een handelwijze van collegeleden zelf. Artikel 9a gaat hier verder op in.

Artikel 3 Melding door een gewezen ambtenaar

Zoals in de toelichting bij artikel 1 al opgemerkt kunnen ook ex-ambtenaren – waarbij de definitie van ambtenaar is als die genoemd in artikel 1 – een vermoeden van een misstand melden. Dat kan gedurende een periode van een jaar na de ontslagdatum.

Procedurevoorschriften zijn hierbij hetzelfde als voor de ambtenaar die nog werkzaam is voor de gemeente.

Artikel 4 Identiteit melder

Een belangrijke conclusie van het onderzoek naar de klokkenluiderregelingen bij de overheid was dat onvoldoende rekening werd gehouden bij de wens van de melder zijn identiteit geheim te houden. Overigens was daarin wel voorzien bij de modelregeling bij gemeenten. De formulering is in deze gewijzigde modelregeling aangepast.

Uitgangspunt is de anonimiteit. Deze wordt pas doorbroken als de melder hiervoor toestemming geeft.

Opname van het nieuwe lid 2 versterkt de verplichting om zorgvuldig met de identiteit van de melder om te gaan.

Artikel 5 Informeren van het college

Het college moet een oordeel geven over de melding. Het is logisch dat het college zo snel mogelijk op de hoogte

wordt gesteld van een melding. Ook als een melding wordt gedaan zonder bekendmaking van de identiteit van de melder kan een onderzoek plaatsvinden.

Artikel 6 Onderzoek van het college

Het college doet ook zo snel mogelijk onderzoek. Daarover worden alle betrokkenen geïnformeerd. Het is van belang daarbij de datum van ontvangst van de melding te noemen gezien de termijnen genoemd in artikel 7 en het gevolg van het overschrijden ervan, zie artikel 9.

Bij een melding van een vermoeden van een misstand kan de integriteit van andere personen werkzaam bij de gemeente in het geding zijn en onderwerp van onderzoek. Daarom is de bepaling opgenomen dat het college deze betrokkenen informeert. Maar daarbij geldt wel als beperking dat het onderzoeksbelang niet geschaad wordt.

Artikel 7 Standpunt college

Het college krijgt twaalf weken de tijd om onderzoek te doen en een standpunt te bepalen.

Deze termijn is overigens ook opgenomen in de regeling Rijk. De praktijk wijst uit dat het onderzoek de nodige tijd vergt. Is de periode van twaalf weken niet voldoende, dan kan verlengd worden. Het is echter geen verlenging met een open einde. Het college moet aangeven hoeveel tijd nodig is om een standpunt te kunnen bepalen en ook waarom de langere periode nodig is. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het belang van een snelle doch zorgvuldige afhandeling van de melding.

Als een melding anoniem wordt gedaan kan dit een reden zijn voor een langere termijn omdat het college hierdoor meer tijd nodig kan hebben om alle relevante feiten boven tafel te krijgen.

Artikel 8 Jaarverslag

Dit is een nieuw artikel.

In lijn met de plicht die ligt bij het externe meldpunt om jaarlijks verslag uit te brengen aan college en Ondernemingsraad van een aantal en de aard van de meldingen gedaan bij het externe meldpunt, is ten aanzien van de interne meldingen bij de vertrouwenspersoon de verplichting neergelegd de interne meldingen te monitoren en daarvan jaarlijks een verslag op te maken. Dat wordt naar college en Ondernemingsraad gestuurd en openbaar gemaakt.

Procedure bij het meldpunt (externe procedure)

Artikel 9 Het meldpunt

Als wordt gekozen voor een meldpunt binnen de gemeentelijke organisatie is zeer aan te bevelen dat het meldpunt in dat geval uit meerdere personen bestaat, om te voorkomen dat de indruk kan ontstaan dat het oordeel van het meldpunt wordt beïnvloed door eventuele druk vanuit de gemeente.

Artikel 10 Melding bij het meldpunt

Er is geen harde termijn gegeven voor de melding bij het meldpunt. 'Redelijk' zal per geval ingevuld moeten worden; het oordeel is aan het meldpunt zelf. Als het meldpunt tot de conclusie komt dat de melding te laat wordt gedaan volgt niet ontvankelijkheid. Dat is opgenomen in artikel 12.

De bescherming van de identiteit van de melder is vergelijkbaar met de interne procedure.

Artikel 10a Rechtstreekse melding bij het meldpunt

Dit is ongewijzigd gebleven. Een rechtstreekse melding bij het meldpunt kan geëgend zijn als het bijvoorbeeld gaat om vermoeden van een misstand begaan door (leden van) het college of de gemeentesecretaris.

Artikel 11 Bevestiging en onderzoek

Net als het college moet het meldpunt zorgvuldig zijn in de procedure. Alle betrokkenen dienen te worden geïnformeerd. Vertrouwelijke gegevens worden adequaat behandeld en zonodig beveiligd.

Deze bepaling is ongewijzigd, met uitzondering van lid 2 en lid 3, die erin voorzien dat het college en eventuele in de organisatie werkzame personen op wie de melding betrekking heeft worden geïnformeerd.

Artikel 12 Ontvankelijkheid

Deze bepaling is niet gewijzigd.

Als de misstand naar oordeel van het meldpunt van onvoldoende gewicht is, is de melding niet ontvankelijk. Vanzelfsprekend moet er sprake zijn van een vermoeden zoals omschreven in artikel 1. De misstand waarover wordt gemeld geldt er niet-ontvankelijkheid als het gaat om de melding van een misstand die niet valt onder de definitie van artikel 1.

Artikel 13 Advies

Net als het college heeft ook het meldpunt maximaal 12 weken ter beschikking om tot een advies te komen. Ook dit is te verlengen, mits gemotiveerd.

Voor het eventuele noodzakelijke onderzoek van het meldpunt zal voldoende tijd moeten zijn teneinde zorgvuldig en afgewogen tot een advies ten komen.

De genoemde termijn is vergelijkbaar met de termijnen in de Rijksregeling.

Artikel 14 Standpunt college naar aanleiding van advies

Het college moet binnen twee weken een besluit nemen op het advies van het meldpunt. Deze relatief korte termijn is niet gewijzigd. Als een gemotiveerd advies van het meldpunt beschikbaar is, moet het college snel tot een besluit komen. De belangen van de melder en de eventuele andere betrokkenen binnen de gemeente wegen hierbij zwaar: onzekerheid moet niet langer duren dan noodzakelijk.

Artikel 15 Jaarverslag

Deze bepaling is ongewijzigd.

Het meldpunt maakt jaarlijks een verslag van het aantal en de aard van de meldingen en de onderzoeken en adviezen van het meldpunt. Dit verslag gaat naar het college en de Ondernemingsraad en wordt openbaar gemaakt. De LCKG publiceert zijn jaarverslag op de website van de VNG.

Bescherming tegen gevolgen van de melding

Artikel 16 Bescherming van de ambtenaar

Een belangrijke conclusie in het al genoemde Evaluatierapport klokkenluiderregelingen is dat veel ambtenaren ver-

moedens van een misstand niet melden omdat ze vrezen voor negatieve gevolgen voor zichzelf. De Ambtenarenwet biedt kennelijk te weinig bescherming. En de norm 'goed werkgeverschap' geeft geen concrete invulling.

Daarom is in artikel 16 een uitwerking van artikel 125 quinquies, derde lid Ambtenarenwet opgenomen. De gekozen formulering sluit overigens aan bij de regelingen voor provincie en rijk.

Het betreft niet alleen de bescherming van de in artikel 1 genoemde ambtenaar. De bescherming ziet ook op de ambtenaar die een misstand heeft gemeld in een andere organisatie dan zijn eigen gemeente. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als een medewerker tijdelijk samenwerkt met collega's van een andere gemeente, of participeert in de projectorganisatie met andere organisaties. Noodzakelijk is wel dat de ambtenaar uit hoofde van zijn functie de misstand gewaar wordt.

Aan de bescherming zijn voorwaarden verbonden. Die zijn opgenomen in artikel 16. Deze voorwaarden dienen om te voorkomen dat een onzorgvuldige en/of onjuiste melding bij een andere organisatie leidt tot verstoorde verhoudingen.

Artikel 17 Bescherming van de vertrouwenspersoon

Nieuw is ook de bescherming voor de vertrouwenspersoon; deze is in de huidige Voorbeeldregeling niet expliciet geregeld.